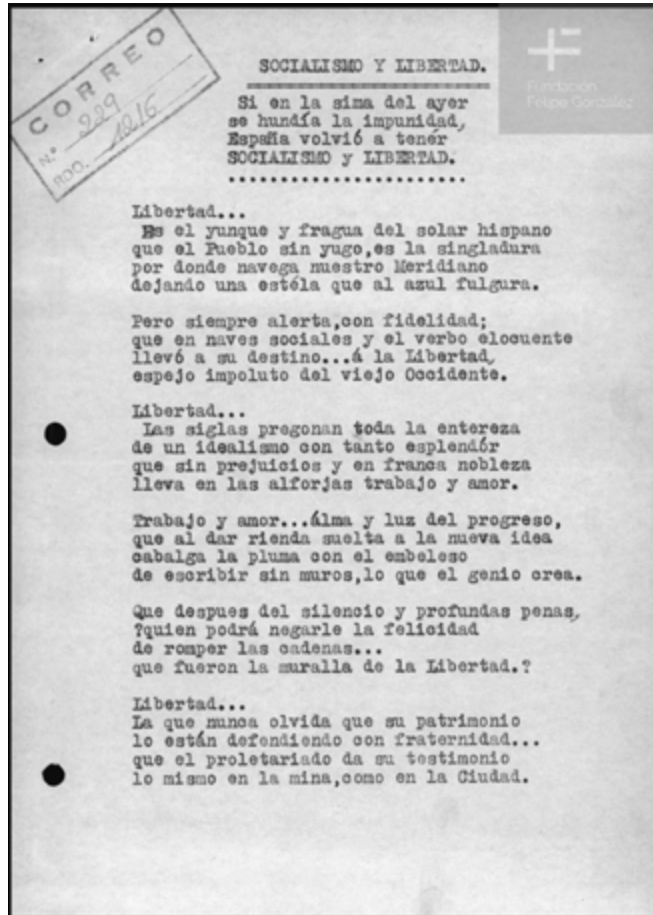


Capítulo 11



Poesía dedicada a Felipe González por un ciudadano, y titulada «Socialismo y libertad». Valencia, 1980. Archivo Fundación Felipe González, signatura AFFG FFG0004553.

La línea caliente de la Moncloa: una experiencia

Por José Enrique Serrano

Por indicación del Presidente del Gobierno, y en su nombre, contesto a la carta que le ha dirigido por la que...

Esta es la fórmula que, durante nueve años, encabezó las cartas que, como director de su gabinete, dirigí a los ciudadanos que escribieron al presidente Felipe González y al presidente José Luis Rodríguez Zapatero.

Todo empezó cuando, unos días después de mi nombramiento en 1995, encontré encima de la mesa dos o tres portafirmas (creo recordar qué, con capacidad, cada uno de ellos, para veinte documentos) adornados con un lacónico post-it: «urgente». Cuando pregunté por su origen se limitaron a indicarme, con toda naturalidad, que eran cartas «de línea caliente» y que la firma era urgente porque correspondían a la etapa de mi antecesor y habían quedado pendientes de tramitación.

Aunque desde que en 1991 me incorporé a La Moncloa conocía la existencia de la línea caliente, éste fue el inicio real de mi contacto con ella y me obligó a averiguar qué era, cómo funcionaba, cuál era su sentido.

Aprendí así que, en diciembre de 1982, y en el marco de la reestructuración de la presidencia del gobierno tras la investidura del presidente González, se decidió constituir, en el seno del gabinete de la presidencia, un Servicio de Comunicación con los Ciudadanos que años más tarde, en 1989, se consolidó al adquirir el rango orgánico de subdirección general.

Su creación respondía a la voluntad de hacer efectivo, al máximo nivel político, el compromiso con el impulso a la participación de los ciudadanos en la gestión y el conocimiento de los asuntos que les afectasen recogido en el programa electoral con el que el PSOE concurrió a las elecciones generales de 1982.

Supuso, de este modo, una vía real de aproximación del poder político a los ciudadanos, una forma particularizada de transparencia en su ejercicio y, en fin, un procedimiento singular de acceso de los ciudadanos a información sobre la acción del gobierno y la administración.

Roberto Dorado, primer director de gabinete de Felipe González, fue el impulsor de esta iniciativa. A él se debe su constitución, el diseño de sus procedimientos básicos de actuación, la dotación de personal y el nombramiento de su primer responsable, Cristina Pavón, quien siempre se identificó con su tarea y supo inculcar el interés por la misma a quienes, con ella, dieron los primeros pasos y también a quienes los continuaron, incluido yo mismo cuando reclamé su ayuda.

Si, de acuerdo con los tiempos, en sus primeros momentos su funcionamiento giraba exclusivamente sobre el correo postal y la utilización de recursos manuales para el registro, tramitación, contestación y seguimiento de los expedientes abiertos a raíz de la recepción de una carta dirigida por un ciudadano al presidente del gobierno, ya en 1986 se dotó de una aplicación informática que permitiese un registro automático, un aprovechamiento de antecedentes y un seguimiento medianamente asegurado, aplicación que fue objeto de sucesivas adaptaciones y mejoras.

La irrupción primero y la generalización después de las nuevas herramientas proporcionadas por las tecnologías propias de la sociedad de la información rompió el monopolio del correo postal como medio de comunicación con el presidente.

A finales de 2004 se incorporó el correo electrónico para la recepción de escritos y el envío de respuestas a los ciudadanos; en octubre de 2005 se facilitó el uso de un formulario incluido en el apartado «Escribir al Presidente» de la página web la-moncloa.es y en julio de 2009 la vieja aplicación de 1989 se sustituyó por una nueva (Civis), en un entorno web que mejoró el diseño del formulario incluyendo nuevos campos, ampliando la extensión de los mensajes y facilitando el anexo de documentos adjuntos, con lo que ha aportado mayor estabilidad, rapidez, transparencia y seguridad al trabajo desarrollado.

Estos cambios tecnológicos permitieron incrementar notablemente la productividad de la unidad: si en sus inicios la duración media de la tramitación de los expedientes individuales superaba en muchas ocasiones los cinco o seis meses, en 2008 se situaba en 89 días y a partir de 2011 se redujo a menos de un mes, salvo complejidades extraordinarias.

Los nuevos instrumentos de trabajo también tuvieron incidencia en la elección del medio de contacto: si, como ha quedado dicho, en los años ochenta y parte de los noventa se recurría exclusivamente al correo postal, a partir de 2005 esta vía se escogió solo por el 10% de los ciudadanos y a partir de 2010 bajó a un 2% tan sólo; y, entre los medios electrónicos, el recurso a la página web y al formulario que en ella se contiene, viene desplazando crecientemente a la vía del correo electrónico.

Pensada inicialmente para ofrecer un canal de relación directa entre ciudadanos concretos, desde mediados de la primera década del 2000 la línea caliente de presidencia ha sido también utilizada para campañas de presión promovidas por organizaciones sociales

de todo tipo para las que «inundar» la presidencia del gobierno con escritos en papel o por correo electrónico forma parte esencial del objetivo público y publicitario que legítimamente persiguen. Amnistía Internacional, Green Peace, Intermon-Oxfam, Hazte Oir, ACAT, FACUA, o Change.org son, entre otras muchas, las que más activa y reiteradamente han recurrido a la línea caliente para defender campañas sobre temas muy diversos en los que, en ocasiones, coinciden con iniciativas particulares, pero que, de su mano, toman vuelos espectaculares.

Lo evidencian las 334.079 firmas de una campaña «No más IVA» promovida en septiembre de 2010 por el Partido Popular de Madrid, las 137.999 acumuladas por Hazte Oir en 2009 en una campaña contra el aborto, las 55.963 alcanzadas por la misma organización en una campaña en defensa del Valle de los Caídos en febrero de 2011, o las más reducidas, pero siempre con varias decenas de miles de firmas para campañas sobre el cambio climático, la Cumbre de Copenhague, la defensa de derechos humanos, la protección de la infancia, el Desarrollo del Milenio, la destrucción de bombas racimo, la suscripción de la Convención de trabajadores migrantes, la protección del atún rojo, la seguridad de las centrales nucleares, los transgénicos, la eliminación del «cheque-bebé», la subida de la luz, el aborto y la exigencia de un referéndum para derogar la ley que lo regula. También destacan, entre las iniciativas reiteradas, la regulación del consumo de tabaco en lugares públicos, la custodia compartida, la eutanasia, la enseñanza de la religión o las relaciones con la Iglesia Católica, la educación concertada, las medidas extraordinarias para reducir el gasto público de mayo de 2010 y, en particular, la reducción de las retribuciones de los empleados públicos, la reclamación de la dación en pago, la exigencia creciente de protección a los animales, la inmigración, el terrorismo o, más recientemente, la subida de las pensiones, la maternidad subrogada o la situación en Cataluña.

La nueva aplicación, además de mejorar otros aspectos, en especial los relacionados con la seguridad, ha permitido la conservación integral de los expedientes, lo que ha facilitado la toma de datos para informes y estadísticas.

La especial naturaleza de los datos que aportan los ciudadanos llevó a que, en 2005, el gabinete de la presidencia del gobierno diese de alta ante la Agencia Española de Protección de Datos un fichero en el que se recogen los datos personales de cuantos ciudadanos se han dirigido por estas vías al presidente, así como los referidos a la correspondencia mantenida con ellos. Coherentemente, desde 2009 se advierte a los ciudadanos de sus derechos a este respecto conforme a la normativa sobre protección de datos y del procedimiento administrativo para el ejercicio de los mismos.

Dos datos avalan que la iniciativa que supuso la creación de la línea caliente hay que entenderla como un éxito. El primero es el hecho de que, tras su modelo, las comunidades autónomas se han dotado de servicios de línea caliente equivalentes. El segundo es aún más relevante: la recepción que ha tenido entre los ciudadanos.

De acuerdo con los datos de que dispongo, hay constancia de más de 100.000 registros personales correspondientes a la etapa de gobierno del presidente González, lo que seguramente permite sostener que, entre 1983 y mayo de 1996, debieron recibirse más de 200.000 escritos que, por las causas ya mencionadas, siempre fueron en papel y, mayoritariamente, de iniciativa personal.

Durante el período de abril de 2004 a diciembre de 2011, etapa de gobierno del presidente Rodríguez Zapatero, se recibieron 1.302.675 escritos (165.686 individuales y 1.136.989 en el marco de campañas), que dieron lugar a la apertura de 671.736 registros personales (la diferencia se explica por la existencia de 650.376 apoyos a iniciativas de distintos promotores que se enviaron mediante firmas no localizables, postales o sobres sin dirección).

Durante el período 2012 hasta junio de 2018, etapa de gobierno del presidente Rajoy, se han abierto 225.948 registros personales lo que, probablemente, lleve a cifras superiores a 500.000 los escritos recibidos.

Y durante el período junio 2018 a febrero de 2019, etapa de gobierno del presidente Sánchez, constan 44.606 registros, lo que probablemente suponga una cifra de más de 70.000 escritos recibidos.

Con estos datos, y aunque carezco de información sobre lo ocurrido en el período de gobierno del presidente Aznar, no es arriesgado suponer que, desde 1983 hasta hoy, alrededor de dos millones de personas han decidido utilizar el servicio de comunicación con los ciudadanos para ponerse en contacto directo y personal con el presidente.

Son datos que realmente impresionan y que se hacen ilustrativos si se comparan unas cifras: en 2010, el Registro del Defensor del Pueblo alcanzó las 34.674 comunicaciones (16.759 individuales, 17.449 colectivas y 466 de oficio) mientras, en el mismo período —ciertamente, el más intenso en el envío de escritos—, en la Subdirección general de Comunicación con los Ciudadanos fueron registradas 351.100 (28.753 individuales y 322.347 colectivas).

Pero el volumen de estos escritos no puede hacernos olvidar la pregunta inevitable, la más relevante: ¿para qué se dirigen los ciudadanos al presidente?

Desde su creación, la línea caliente de presidencia ha respondido exactamente a la definición que consagra el Diccionario de la Real Academia: «Servicio... de atención directa a reclamaciones, opiniones, preguntas o problemas concretos». Pese a la flexibilidad que supone esa definición, se queda corta para describir la realidad que se ha vivido en estos treinta y seis años por quienes, de un modo u otro, hemos trabajado en la línea caliente.

Al presidente del gobierno se le ha escrito, sencillamente, para todo; es decir, para lo que a cualquier ciudadano se le ha ocurrido.

Rememorar ahora lo que en su día leí me lleva a recordar peticiones de fotos dedicadas; participación en alegrías o desgracias familiares; invitaciones a festejos de localidades o asociaciones pero también a celebraciones familiares; solicitudes de visitas

a colegios o mensajes para estudiantes de educación primaria o secundaria; petición de entrevistas en Moncloa; comunicación de inventos o descubrimientos prodigiosos; envíos de versos, dibujos o cuadros dedicados; originales, muchas veces a mano, de novelas inéditas; fotos de esposos, hijos o nietos; memorias autobiográficas de años ya casi olvidados, expresivas hasta el vértigo de sus durezas, privaciones, esfuerzos mantenidos para salir y seguir adelante; análisis políticos más o menos fundados; opiniones sobre las decisiones del gobierno; propuestas de iniciativas políticas o proyectos de normas de todo rango; expresiones de apoyo personal y político y también críticas; a veces, insultos sin más, insultos que, en alguna ocasión, se formulaban con su simple y sañuda reiteración hasta completar el espacio que permitía la página que se enviaba.

También, por supuesto, quejas por el funcionamiento de los servicios públicos, especialmente los de educación y sanidad; muestras de disconformidad con resoluciones judiciales que les afectaban; críticas a la actuación de la Administración o de algunos funcionarios; expresión de sentimientos de maltrato por parte de alcaldes, policías, jueces; denuncias de arbitrariedad, abuso o corrupción. También peticiones de intervención para la resolución en su favor de recursos judiciales o administrativos.

También peticiones de ayuda, concesión de prestaciones sociales, protección ante desahucios, facilitación de una vivienda, ofrecimiento de un trabajo, beca para un hijo...

También apelaciones a la condición de Secretario General del PSOE que acumulaba el presidente del gobierno para solicitar su intervención en conflictos internos, normalmente de alcance local.

También, y simplemente, deseo de mantener una correspondencia con alguien con quien se sienten próximos y que hace que, en la subdirección, aun se recuerden casos, con nombre y apellidos, de personas que, a lo largo de años, enviaron al presidente decenas de cartas en las que le contaban sus cosas, comentaban la actualidad o se interesaban por su vida. Se trata, probablemente, de

personas mayores que escribían al presidente con la misma naturalidad con que lo harían con sus hijos o sus amigos y utilizando un estilo que encendía mis propios sentimientos al descubrir que era el de mi abuela, una mujer que, sabiendo apenas leer y sólo dos de «las cuatro reglas» clásicas, escribía como le sonaba, lo que nos enternecía tratando de descifrar su significado y disfrutando de una expresividad que superaba con creces las posibilidades que le había dado su escasa y ya muy remota asistencia a la escuela.

En un caso u otro, todas eran cartas de ciudadanos y por ese simple hecho siempre merecen respuesta. Así se estableció y así consiguió hacerse con la mayoría de los escritos recibidos.

Sólo se produjeron, por lo general, tres excepciones. Una afectaba a los casos de campañas organizadas por una organización social: en la medida en que buena parte de quienes participaban en ellas se limitaban a firmar el escrito correspondiente sin más identificación, se optó por solicitar a uno de los promotores que hiciese partícipes de la respuesta que se le enviaba a todos cuantos la hubiesen suscrito. Otra afectaba a ciudadanos extranjeros no residentes en España que participaban en campañas denigratorias contra nuestro país (toros, estilo de vida, no merecedor de los fondos de cohesión de la UE...) o contrarios a alguna decisión del gobierno (matrimonio homosexual, participación en la guerra de Irak...). Otra, en fin, la constituyeron las cartas-insulto, pero, aún ésta, al cabo del tiempo, fue corregida para enviar al ciudadano remitente, si estaba identificado, un «acuse de recibo» en el que se incorporaba un «lamentando las expresiones de disconformidad que ha dirigido al Presidente del Gobierno».

Atender la tan variada naturaleza de las cartas recibidas pronto exigió establecer una diversidad de procedimientos de actuación.

Las cartas de pura manifestación de contacto personal eran las más sencillas y, por ello, podían resolverse por la subdirección por sí misma. En efecto, se remitían las fotos firmadas por el presidente que se solicitaban, se agradecían envíos, se felicitaban cumpleaños o acontecimientos familiares felices, se envia-

ban condolencias, se preparaban textos de mensajes para ayuntamientos, colegios, agrupaciones culturales o de otra índole o se mostraba interés por la evolución de la situación que los ciudadanos habían tomado como razón para dirigirse al presidente.

También por la propia subdirección, y sin más trámites, se preparaban las respuestas a las cartas que mostraban apoyo al gobierno o a alguna de las iniciativas adoptadas, como también las destinadas a las que formulaban críticas genéricas.

Las más de las veces, sin embargo, una respuesta a las cartas exigía mucho más porque necesitaban ser razonadas y esto requería seguir un procedimiento protocolizado. Las cartas que exponían una posición crítica con iniciativas ya adoptadas por el gobierno, o en curso de aprobación o que habían sido anunciadas para un futuro próximo o incluso las que respondían a meras especulaciones sin fundamento pero de las que se había hecho eco la opinión pública, seguían un procedimiento sencillo: requerían la entrada en contacto formal con el gabinete del ministro competente para que propusiese el tono y contenido de la respuesta de acuerdo con los objetivos que habían justificado la iniciativa o el rechazo de la misma.

He de confesar que no siempre se resolvían con éxito. Como ejemplo de cómo evoluciona la sociedad, y también de cómo funciona la línea caliente, aún recuerdo los quebraderos de cabeza que, en 2005, me produjo el empeño de un ministerio en defender una postura sobre eutanasia que el gobierno había decidido no abordar: remitió un informe acorde con su defensa y éste se «coló» por error en cinco cartas a otros tantos ciudadanos mientras a varios cientos se les confirmaba, en nombre del propio presidente del gobierno, la decisión de posponer el debate sobre el tema; como la contradicción saltó a los medios, tuvimos que identificar los casos que contenían el error y, tras advertir al presidente Zapatero de lo ocurrido, remitirles una nueva carta en la que, además de expresar la decisión auténtica, les presentamos excusas por la zozobra que hubiésemos podido producirles.

Las cartas que requerían un procedimiento más complejo eran las que denunciaban la negación de derechos, ayudas, prestaciones u otros beneficios reclamados por los ciudadanos. Estas requerían dirigirse al ministerio u organismo competente, pedir informe de antecedentes, eventual resolución producida, su motivación, constancia o no de recurso contra ella, estado de la cuestión y márgenes para una decisión diferente. En todo ello se exigía precisión exacta de su fundamentación jurídica y se ponía énfasis en la necesidad de resolver con observancia estricta de las normas aplicables.

Algunas de estas cartas han generado, a lo largo de estos años, expedientes de decenas y hasta cientos de páginas bien porque se descubría que eran varios los organismos implicados, bien porque desde la subdirección se solicitaba información complementaria, bien porque el ciudadano afectado, no conforme con lo que se le comunicaba, pedía nuevas y sucesivas indagaciones, nuevas explicaciones, algunos detalles. En particular, estos expedientes solían adquirir especial complejidad, y también volumen, cuando se veían implicadas distintas administraciones (los casos más frecuentes eran los referidos a cuestiones educativas, a prestaciones sanitarias o asistenciales y a cuestiones medioambientales).

Las más de las veces, hubo que responder a los ciudadanos confirmandoles la legalidad de la decisión o resolución sobre la que manifestaban su disconformidad. En estos casos, la respuesta contenía las razones que justificaban la decisión, pero también una explicación detallada de los trámites que se habían seguido y un resumen de los argumentos que la justificaban. Incluso, si la disconformidad no se había traducido en una reclamación formal, se le aconsejaba sobre los pasos que podía seguir para la defensa de su derecho o, si la decisión no era firme, se le exponían los recursos que cabían contra ella.

En algunos casos, la intervención de la subdirección permitió identificar errores u omisiones que permitieron rectificaciones sobre la decisión inicialmente adoptada. Las cartas que se limitaban a solicitar del presidente del gobierno una intervención en un procedimiento judicial o administrativo en curso y aquellas

en que se le pedía la concesión de una ayuda directa y personal, eran las más sencillas formalmente, pero, sabíamos, las menos comprendidas. No es extraño: quienes han escrito al presidente con este contenido probablemente lo han hecho desde la desesperanza subsiguiente a un resultado negativo de cuantos remedios habían buscado para su situación de necesidad y también desde su convicción de que el presidente es su último recurso y puede hacerlo todo. Hubo que preparar, y usar con más frecuencia de lo deseable, un texto que explicase convincentemente que el presidente del gobierno carece, en términos radicales, de toda competencia administrativa por lo que no puede «conceder» nada fuera de los trámites establecidos y, por otra parte, que el presidente es el primer obligado a respetar la ley y, especialmente, a respetar y garantizar la independencia de los tribunales de justicia y la actuación de la administración con imparcialidad y con sometimiento pleno a la ley y el derecho.

Concluido el expediente, algunas cartas de respuesta se reservaban para la firma directa del presidente. No había regla fija, pero algo parecido a ello llevaba a enviarle las que le dirigían, con su letra no formada todavía, niños y jóvenes en situación difícil o las que pedían un gesto de afecto para algunos compañeros o amigos o un mensaje singular para su clase; las de ancianos que valoraban, desgranando sus recuerdos, una vida que se acababa; las de amigos y compañeros próximos del Partido Socialista; las de víctimas del terrorismo que dialogaban con él sobre sus sentimientos o sus necesidades especiales.

La mayoría, sin embargo, se remitían a sus destinatarios encabezadas por la fórmula que encabeza estas notas y firmadas por el director del gabinete.

Al principio, no pude imaginar que me llegaría a doler la mano de firmar cartas y cartas y cartas. Eran tantas que me reservé las tardes de los viernes para esta tarea, en sesiones agotadoras. Lo eran porque pedí que, junto a la respuesta, se me adjuntase la carta que la motivaba con el fin de, antes de proceder a la firma, mirar su tono y su contenido y comprobar que la respuesta era concorde

con ellos. Necesitaba estar seguro de que atendíamos la esperanza de respuesta que alentaba en los ciudadanos y también de que no comprometía irreflexivamente al presidente del gobierno.

Saber que dar respuesta a los cientos y cientos de miles de escritos ha sido posible por una subdirección general cuya relación de puestos de trabajo no ha superado nunca en estos 36 años los 25 funcionarios de distintos niveles, parece realmente imposible. Pero así ha sido. Sólo la profesionalidad, la estabilidad prolongada en la subdirección de la mayoría de ellos y su consiguiente especialización, su entrega y su dedicación pueden explicar que hayan sacado adelante su trabajo en tiempo y forma útil para los ciudadanos interesados como acredita el que, en diciembre de 2011 (último dato preciso del que dispongo), se hubiese tramitado el 92% de los escritos recibidos desde 2004.

Soy consciente de que debí exasperar a quienes integraban la subdirección con mis correcciones a mano sobre el texto que me habían remitido para la firma. Pero con mayor intensidad soy consciente de que me superaban en mucho en su dedicación y en el empeño por lograr que la subdirección fuese más que un simple órgano administrativo. En los años en que disfruté de su trabajo supe que muchos de ellos «seguían» algunos casos que les habían impresionado especialmente con cartas personales o llamadas telefónicas que se mantenían incluso después de que el expediente estuviese concluido. Valga como reconocimiento que alcanza a todos ellos el recuerdo especial para los subdirectores que nombré: José María Luján, Fátima Rojas, Marta de Andrés y Carmen López y, siempre, a mi jefe de gabinete Mercedes López Revilla.